基于政府决策信息需求的新型智库运行机制研究*

刘咏梅 [1,2];吴宏伟 [2]

[1] 南京大学信息管理学院 南京 210023 [2] 淮北师范大学 淮北 235000

摘要：[目的/意义] 从信息用户理论出发，研究政府决策信息需求，提出新型智库运行机制策略。**[方法/过程]** 利用文献调研的方法，从内在驱动、特点、结构和类型入手，分析政府决策信息需求，提出智库运行机制建议。**[结果/结论]** 按照政府决策信息需求流程，从信息资源、选题机制、质量监控体系、沟通机制四个方面提出新型智库机制建设的相关建议，旨在为新型智库建设提供新的角度和理论依据。

关键词：政府信息需求;智库;运行机制

1 引言

2015年1月20日，国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》[1]，对中国特色新型智库进行了界定：新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构。由此可以看出，新型智库是以党和政府作为服务对象，以政策研究咨询为研究内容，提供创新研究成果（建议、报告、政策、研讨会、文章和著作等产品）的新型服务机构；智库的运行机制和情报工作之间有着天然的联系，李阳[2]等阐释了智库的情报机能，张家年[3]、袁建霞等[4]认为情报研究工作是智库运行机制的基础，吴育良[5]认为情报机构在智库服务中发挥着前端支撑作用，因而情报研究工作中的理论与实践也可以为智库的有效运行提供关键支持。

在情报研究工作中占重要地位的“信息用户理论”认为，每一位信息用户能够自觉根据自己所处的复杂情境进行信息需求判断，并进行自我的知识构建[6]，Dervin 与 Nilan建立了“认知观”用户需求理论，强调重视用户需求的内在规律性，用户的信息需求决定着信息服务的内容和形式，指引信息服务组织的机构、资源建设方案。根据“信息用户理论”，新型智库建设应从分析其用户（政府部门）的决策信息需求出发，梳理决策信息需求的内容、结构、特征等，以满足政府决策信息需求为建设目标，进行智库的组织机构、运行机制建设，以提供有价值的思想产品，为公共政策的制定服务。政府决策信息需求、智库的运行机制和智库服务产品的形式这三者之间是相互影响、相互依存的。

本文拟从政府决策信息服务产生的驱动出发，分析政府决策信息需求的特征、结构和类型，梳理政府决策信息需求的一般流程，进而提出新型智库运行机制的若干建议。

2 政府决策信息产生的驱动

我国情报学家严怡民从决策行为的角度出发[7]，提出“决策所需的知识与决策者主观知识之间的差异是产生情报需求的原因”，并将情报需求的产生机制定义为：$K(I)=K(D)-K(S)$，其中，$K(I)$为情报需求量；$K(D)$为决策所需知识量，取决于决策模型；$K(S)$为决策相关的主

*本文系国家社会科学基金项目“情报学视野下我国智库运行机制和能力体系建设研究”(编号：15BTQ048)、安徽省教育厅人文社科重点项目“情报学视野下中国特色新型智库建设的理论与实践研究”（编号：SK2015A90）和安徽省高校优秀青年人才支持计划重点项目（编号：gxyqZD2016103）研究成果之一。

作者简介：刘咏梅（ORCID：0000-0002-1538-1905），副教授，博士， E-mail：ljym9999@163.com；吴宏伟（ORCID：0000-0002-7737-4727），副教授，硕士。

观知识量。当K(S)<K(D)时，表明针对某一决策问题，决策者主观知识量小于决策所需知识量，从而产生了情报需求。

我国政府在政策决策信息产生需求主要源自于政府行政决策模式的转型和政策决策知识的复杂性。

2.1 行政决策模式的转型需求

我国行政决策模式经历了“从管理主义模式到参与式治理模式”的转型[8]，管理主义模式下政府决策模式主要由“行政体制内的政治精英垄断主要政策的决策资源和权力”[9]，决策者议程设置由行政机关主导，公众的利益诉求难以得到满足；随着经济体制改革的推进，经济活动日益复杂化，研究领域越发精细化，社会利益群体多元化，“管理主义模式”逐渐凸显其弊端，政策议程的设置亟需向“科学化”和“民主化”发展。科学决策的基础在于大量有价值的信息，对于政策制定者而言，制定政策既需要掌握各领域的专业知识，又需要了解多元利益的分布和运动情况，在海量信息充斥的网络信息环境下，仅靠“管理主义模式”的自主调查收集信息的手段已经无法完成这一任务，如何在新的信息技术环境下，采用新的技术和方法，广泛收集和分析有价值的信息，是政府部门面临的艰巨任务。

2.2 政策决策知识的复杂性

知识复杂性指在政策制定过程中，决策者在多大程度上相对于相关专家存在着专业知识的缺乏[10]。在政策议程的设置过程中，决策所需知识的复杂性是由多方面原因决定的，既有决策者理解相关政策问题的智力和经验上的局限性，这由政策决策者的教育培训、经历所决定；也有政策工具和决策环境不断变化的外部因素。

对于自然科学、工程技术以及理论性强的经济管理、法律等政策问题上，需要引入相关领域专业知识背景；政策制定过程中如存在着位数众多或是不明确的政策工具备选方案时，决策者如何评价不同方案选择的成本和效益也需要专业人员的参与；随着我国国际地位的变化及由此引发的诸多问题亟需大量、全面的研究和分析；国际事务和国家之间交流的不断增多，政府部门亟需掌握拓展处理全球事物所需的相关知识；所有这些因素超越了政府部门现有机构的信息处理范围，由此产生了大量、新的信息服务的需求。

3 政府决策信息需求的内容和效用

政府决策信息是政府决策者在制定公共决策的过程中所需要的涵盖不同时空领域的政治、经济、社会、文化等各方面的信息，具有全面性、准确性、时效性和系统性的特点。可以从内容和效用衡量两个维度进行阐释。

3.1 政府决策信息需求的内容构成

政府决策信息需求的内容构成主要包括对信息、信息源以及信息获取、发布方式的需求[11]，政府决策信息需求内容覆盖全面、形式多样，来源范围广泛。

政府对信息的需求主要包括信息的内容和形式。信息内容包括决策所需的各个方面的信息，如社会经济总体运行信息、国家自然资源、人力资源、信息资源等，也包括制定法律规范时要考虑的社会现实和国民意愿，如社会民众的需求，与政策制定相关各方的利益均衡方面的信息；从信息的范围来看，既牵涉到国内经济发展、公共建设等方方面面，也涉及到国际外交事务。信息需求形式趋向于多样化，包括研究报告、简报、论文、技术报告、图书专

著等形式。

信息源的需求主要包括信息源的来源范围。政府决策信息源的来源范围广泛，既有传统媒体信息，如图书、报纸、期刊、广播电视，也需新型媒体网络，还需要关注社交媒体网民创建的UGC等内容。对于智库而言，要重视信息源的权威性，保证信息的准确性。兰德公司作为美国第一个真正被称为“思想库”的智囊结构，以研究军事尖端科技和重大战略著称于世，其对华军事研究的信息源比较看重权威机构的公开资料，如研究报告、会议资料、领导人发言稿、官方文件等[12]。

信息获取、发布的方式有正式和非正式途径，正式途径如通过信息检索，利用专门的信息服务获取信息，或通过新闻发布会方式发布信息；非正式途径诸如通过会议、社交媒体进行信息的交流和传播。如何在合适的时间、合适的地点，选择合适的方式获取和发布恰当的信息是智库管理者在满足政府信息需求是要考虑的问题。

3.2 政府决策信息需求的效用衡量

效用是对政府信息需求的满足程度的评价，用来衡量智库提供的服务和信息。对效用的衡量，可以从价值性、时效性、系统性及便捷性几个方面来考虑。价值性是满足信息需求的最重要依据。政府在产生决策信息需求时，总是希望能获得有利于做出正确决策的最有价值的信息，并迅速将其转化为能服务于公众的相关政策方针。价值性的考量要遵从决策的“满意原则”，无需追求“最优原则”，最优原则以“完全信息”作为基础，在现实中难以达到；时效性则是信息化社会的一大特征之一，信息更新节奏加快，只有内容传递及时，需求满足及时的信息才能在政府决策中发挥应有的作用，而滞后的信息内容可能会延误时机；决策环境的变化也加深了对信息的系统性要求，既要了解决策问题，还要明确问题产生原因，能预测可能出现的结果，以及需要采取的相应措施等。便捷性则体现在信息的表现形式上，政府决策者的使用习惯也遵从穆斯定律，明确政府决策过程，了解政府公文形式，在提供智库服务和产品时，采用符合其使用习惯的技术和文件形式能更多地引起他们的关注和兴趣，对政府信息需求的满足更有效。

政府决策信息需求内容的全面性，效用的准确性、时效性和系统性等特征对于信息源的选择、信息的采集、传递、处理和分析都提出了较高的要求。

4 基于政府决策信息需求分析的新型智库运行机制的构建

清楚认识和把握政府决策信息需求是新型智库为政府部门提供有效服务的前提，需求的满足情况影响着决策者对智库政策建议的采纳和执行，进而影响新型智库地位和未来发展前景。政府决策信息需求分析的一般流程主要可分为四个阶段：需求调查、需求确认、需求供给、需求跟踪阶段，具体如图1所示。

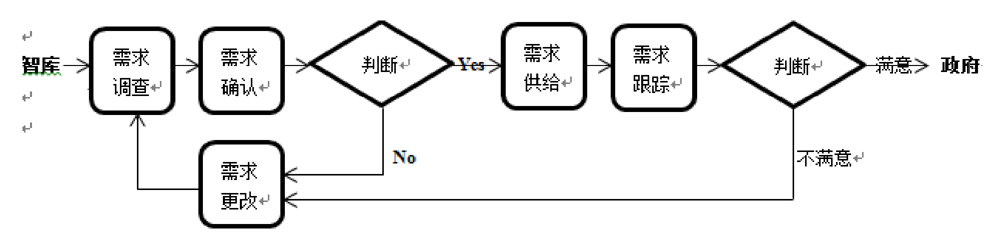


图1 政府决策信息需求分析流程图

Figure 1 The flow chart of Government's decision information demand analysis

在需求分析的不同阶段，智库需要完成的任务不同，智库的运行机制也各不相同。以下根据政府决策信息需求的内容和特点，从政府决策信息需求分析的流程出发，提出新型智库运行机制的建设要求：

4.1 需求调查，收集基础资料，建立信息资料库

需求调查主要为了识别政府决策信息需求，这也是新型智库的首要任务。，智库必须利用各种调研方法，建立正式和非正式的信息获取途径，汇集全面而准确的信息资源，进而形成详尽的信息资料库。应重视信息收集渠道的建立，成立专门的情报信息网络、聘任专门的信息分析人员，通过这些部门和人员获取原始或专题资料，并对所收集的材料进行组织、存储，进行有效的信息分析与研究[13]，从而全面详细了解政府的职能范围和工作重点，明确政府决策所需信息的主题、范围等内容，确定政府实际的信息需求。

智库建立信息资料库，不仅可以很好的识别和确定政府的决策信息需求，同时也是对来自多渠道各类信息资源的积累和梳理，通过对这些信息资料的组织、存储、处理，形成智库自身的资料库，加强对智库产品、服务信息、案例信息及智库工作人员的实践经验信息的整合，进而组建智库知识库，最终形成能够支持研究人员把握研究问题的前瞻性和战略性，进行产品开发和咨询服务的平台工具。

国外智库非常注重信息资源的收集和整理，许多智库都拥有规模不等的资料馆和图书馆，如日本亚洲经济研究所建立了日本国内规模最大的有关发展中国家的图书馆[14]，存放大量有关发展中国家的学术图书、统计资料、政府公报、报纸、杂志、地图、国际组织的报告等，藏书量约60万册，收集定期刊物3400多种，成为世界范围内的屈指可数的专业图书馆，美国著名大学智库胡佛研究所[15]，拥有自己的图书档案馆，涵盖20世纪原理的大量珍贵历史和政治史料，为其在美国公共政策和外交政策中承担重要的智库角色发挥了重要作用。

4.2 政府决策信息需求确认，准确把握政策问题

政府决策需求的确认，是对政府决策需求的控制过程，也是智库自身的政策选题过程。政府决策信息需求的全面性决定了单个智库的服务不可能包揽国家政策制定的方方面面，因而在这一过程中，智库应以服务国家战略政策为目标，根据自身专业研究领域，利用内外部优势，选择合适的决策问题，提供高质量的智库产品，才能达到智库的建设目标。

西方国家中几乎每个权威智库，都有自己主要的研究所长和专业方向，形成了业内公认的权威性。如美国的兰德公司长于军事发展和国防发展战略，布鲁金斯学会之于中东问题，胡佛研究所则更专业于美俄关系和前苏联东欧问题；英国的亚当•斯密研究所之于市场经济，法国的国际关系研究所之于欧洲发展和欧盟成员关系等，都是最具权威性、专业性的智库[16]。我国的新型智库同样需要凭借研究专长和实力，准确定位，如此才能保证政策研究产品的质量，提升智库的影响力。

对于国内不同类型的智库而言，可以采用不同的策略。高校智库可以充分依托高等院校的高水平的学科专业知识和专业科研人才的优势，充分利用雄厚的内部研究能力，基于严格的实证数据和累积的专业知识，在专业领域内提供严谨的界定标准和报告，成为更具学术性的“案头智库”（ink-tank）[17]；民间智库可以通过建立具有行动主义色彩的“思想-行动”新型智库（think-and-do tank），从事相对较少的研究工作，通过委托外部专家对行业领域的现有研究成果进行回收利用以提供决策服务。

对于智库而言，只有定位准确，提供专业化、有深度的服务和产品，把握好政策信息的“主题”选择，吸引决策制定者的吸引，才能“投其所好、解其所难、给其所需”，达到智库建设的目标[18]。

4.3 政府决策信息需求供给，构建质量监控体系，确保思想产品的有效性

政府决策需求的供给，即智库根据政策选题的内容，利用相应的工具模型、方法体系及专家智慧等资源对相关信息资源进行相应的收集、处理、分析等工作，进而形成有效的观点、意见，并以合适的产出形式呈现给政府，满足其需求。政府需求的满足程度取决于智库所提供的思想产品的质量。

提供高质量的思想产品，是智库良好声誉的基础，也是满足政府决策信息需求的保障。而高质量的建议方案需要多方面机制的运行，如：可靠地信息源、高素质的研究人员队伍以及严格的研究成果审查机制等。因而构建完善的质量监控体系是智库保障产品质量的有效手段，不仅可以保证研究成果的质量，还可以提高研究人员的专业素质。

完善的质量监控体系包括：设置严格的评审制度，建立各项服务和产品的评审标准，设置合理的评审方式以及严格的评审过程等。在构建质量监控体系时，可以对智库的不同产品采取不同的评审方式，既可以采用内部评审机制，也可以聘请外部专家进行审议，或者采用两者结合的方式。国外智库很重视研究成果的评审，如俄罗斯的城市经济研究所（Institute for Urban Economics，IUE）[19]对所有产品都进行内部评审；而维托鲁基金会（Viitorul Foundation）则更多的任命外部专家对研究报告进行审议，确保其所提供的报告和文档能够适用于政府决策。

4.4 政府决策信息需求跟踪，完善沟通交流机制，创建协同创新服务体系

政府决策需求跟踪，贯穿需求调查到需求供给的整个过程，其目的在于保证这一过程中决策信息需求的一致性和完整性，根据决策环境和政府需求的变化趋势，及时调整产品的针对性和质量，保证智库产品的实施效果。

为此，智库应完善沟通交流机制，首先要与政府决策部门建立良好的沟通机制。与政府部门的沟通，表现在对政府需求的明晰，获取政府信息资源以支持自身的信息库建设和研究，以及将研究成果上达至政府决策主管的能力；其次还应注意与大众媒体、民众及其他智库之间建立信息交流渠道，保证信息畅通，从而实现各方之间互动、交流与合作。表现为通过各种媒体了解底层中的民情民意，汇集民众思想，了解民众切实所需，并且能够将智库的思想和产品通过媒体和其他有效方式传递给民众的能力。

中国目前的三种智库在沟通管理方面都存在着欠缺，官方智库在与政府部门的沟通中占有优势，可方便获取各种官方数据，熟悉政府部门的运作程序，拥有完善的“上达”机制，但与民众的沟通不畅，有时也会因为其“官方”性质，过滤某些民情民意；高校智库在两方面的沟通都较为欠缺，既缺乏对政府部门的有效沟通，也没有从跟不上吸收普通民众的意见，其研究成果多属于“自娱自乐”型；民间智库扎根于民间，了解底层民众疾苦，限于自身地位、关系及能力，很难得到能支撑其研究的各种重要信息，从而使其研究成果质量无法与官方智库相比，更因为缺乏有效的组织和上达渠道，无法将研究成果转化为生产力。这三类智库在沟通机制上的欠缺使智库服务和产品的效果难以达到理想的程度。

智库管理者应采取多种方式加强与决策部门的交流，如：采用西方的“旋转门”人才机

制；定期或不定期邀请行政部门人员就重大方针政策贯彻实施情况来智库进行讲座交流；邀请政府官员参与智库的一些重大课题研究；充分发挥政府官员们熟悉国情、政策的作用，鼓励、吸引他们参与智库工作，做好建言献策渠道的建设等。

加强与公众的交流互动，建立相应的信息平台机制，将公共政策用公众熟悉的语言和形式进行解读和分析，使其理解并鼓励畅所欲言，收集、整理、分析这些数据，形成报告，提高政策意见的采纳和执行效率。

重视与其他智库的合作与交流，全球化时代，新型智库的建设，不应仅限于国内，要在国际重大问题上有话语权。加大与国际著名智库交流合作，注重智库知名度和影响力建设，开展各种国际课题合作，加大国际交流合作力度。

5 结语

新型智库想要增强对政府决策过程的影响力，最基础、最重要的工作就是进行政府决策信息需求分析。而需求分析的准确度决定并影响着智库信息产品的质量、价值和意义。明晰准确而又适合智库自身研究专长的需求可以指导智库机构为政府部门提供有针对性的、有价值的思想产品，为政府公共政策的制定和实施，提升执政能力提供决策参考。本文从政府信息需求的驱动出发，探讨政府信息需求的内容、和效用衡量，分析政府决策信息需求的流程，进而提出对新型智库运行机制的建设意见，丰富了政府信息需求与智库服务的理论体系。

参考文献：

[1] 新华网.关于加强中国特色新型智库建设的意见[EB/OL]. [2015-02-06]. http://news.Xinhuanet.com /zgjx/2015-01/21/c133934292.htm.

[2] 李阳,李纲,张家年. 工程化思维下的智库情报机能研究[J].情报杂志,2016,35(3):36-41.

[3] 张家年,卓翔芝. 融合情报流程: 我国智库组织结构和运行机制的研究[J]. 情报杂志，2016,35(3):42-48.

[4] 袁建霞,董瑜,张薇. 论情报研究在我国智库建设中的作用[J]. 情报杂志,2015,34(4):4-7.

[5] 吴育良. 图书情报机构在智库中的前端作用[J]. 图书情报工作,2012(2):29-31.

[6] Dervin B. From the mind's eye of the user: The sense-making qualitative-quantitative methodology [J]. Qualitative research in information management, 1992, 9: 61-84.

[7] 严怡民,等. 现代情报学理论[M]. 武汉:武汉大学出版社,1996:89-90.

[8] 王锡锌,章永乐. 我国行政决策模式之转型—从管理主义模式到参与式治理模式[J]. 法商研究,2010(5):3-12.

[9] 朱旭峰. 政策决策转型与精英优势[J]. 社会学研究,2008(2):69-93.

[10] 朱旭峰. 中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J].社会学研究,2011(2):1-27.

[11]余彩霞. 试析情报用户信息需求的变化[J]. 现代情报,2002(2): 18-20.

[12] 齐欣,杨建林. 美国智库对华军事研究的信息源分析[J].图书与情报,2014(3):116-120.

[13] 王佩亨,李国强. 海外智库—世界主要国家智库考察报告[M]. 北京:中国财政经济出版社,2014:181.

[14] 吴育良. 国外智库决策信息支持研究及启示[J]. 图书馆理论与实践,2015(10):31-35.

[15] 陈英霞,刘昊. 美国一流高校智库人员配置与管理模式研究[J].比较教育研

究,2014(2):66-71.
[16] 刘宁. 智库的历史演进、基本特征及走向[J]. 重庆生活科学,2012(3):103-109.
[17] 唐磊. 当代智库的知识生产[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015:5.
[18] 陈天伦. 寻找公共图书馆政府决策信息服务的方向[J]. 图书馆研究与工作,2013(2):9-11.
[19] 雷蒙德·J. 斯特鲁伊克. 经营智库:成熟组织的实务指南[M]. 李刚,等译. 南京:江苏人民出版社,2015:45.

Study on the Operating Mechanism of Think Tanks Based on the Information Demand of Government Decision-making

Liu Yongmei[1,2] Wu Hongwei[2]
[1]School of Information Management, Nanjing University, Nanjing 210023
[2]Huaibei Normal University, Huaibei 235000

Abstract: [Purpose/significance] The paper discusses the government decision-making information demand from the angle of the information user theory and then puts forward the new strategy for think tanks' operating mechanism. **[Method/process]** Employing the method of literature research, the paper analyzed the inner drive , the characteristics, the structure and types of the government decision-making information demand, and then put forward the countermeasures and suggestions of think tanks' operating mechanism. **[Result/conclusion]** The paper makes suggestions for the construction of a new think tank mechanism in terms of information resources, the quality monitoring system, the communication mechanism based on the general flow of the analysis about government decision-making information demands, which aims at providing a new prospective and theoretical basis for the new think tank construction.

Keywords: government's information demand think tank operating mechanism